

TÓTH KÁROLY*

A lakóhelyen kívüli szavazás néhány problémája

Egy korábbi rövid tanulmányban¹ áttekintettünk az (állandó) lakóhelyen² kívüli szavazással kapcsolatban a rendszerváltás kapcsán fölmerült néhány fontosabb közjogi problémát és polémiát.

Ebben szó volt arról, hogy 1989-ig ténylegesen nem merült föl problémaként az állandó lakóhelyen kívül szavazás, csak később, akkor, amikor a pártok szaporodásával a választójogról akkor hatályos 1983. évi III. tv. felülvizsgálata is napirendre került.

Vitát váltott ki az igazolással történő szavazás, a szavazás tényének a személyi igazolványba történő bejegyzése, ám ezek inkább technikai jellegű kérdések voltak, az igazí polémiát és nehézséget a szavazás napján külföldön tartózkodó választójogosult szavazati jogának gyakorlása jelentette.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény a „szavazásban akadályozottnak” tekintette azt, „aki a szavazás napján külföldön tartózkodik, továbbá akinek nincs állandó vagy ideiglenes lakóhelye Magyarországon,” az Alkotmánybíróság azonban – alkotmányellenesség miatt – megsemmisítette ennek „aki a szavazás

* címzetes egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem

¹ TÓTH KÁROLY: *Az állandó lakóhelyen kívüli szavazás egyes kérdései a rendszerváltás első éveinek jogalkotásában.* In: A szabadságserető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli. Gondolat Kiadó, Budapest, 2017. 821–835. pp.

² E sajátos megjelölés arra utal, hogy korábban az „állandó” és az „ideiglenes” lakóhely közötti különbségtétel volt ismert. Emlékeztetünk azonban arra, hogy a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvánításáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (hatályba lépett 1992. november 30-án) az Értelmező rendelkezések között így definiál: „A polgár lakóhelye: annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él. A lakcímbelejelítés szempontjából lakásnak tekintendő az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, továbbá – a külföldön élő magyar és nem magyar állampolgárok kivételével – az a helyiség, ahol valaki szükségből lakik, vagy – amennyiben más lakása nincs – megszáll” [5. § (2) bek.]; „A polgár tartózkodási helye: annak a lakásnak a címe, ahol – lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül – három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik” [5. § (3) bek.], valamint „A polgár lakcím adata: bejelentett lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címe (a továbbiakban együtt: lakcím)” [5. § (2) bek.], majd hozzáteszi: „Ahol más jogszabály ... »állandó bejelentett lakást« [említ], azon »lakóhelyet«, [ahol] »ideiglenes lakáscímet« [említ], azon »tartózkodási helyet« ... kell érteni” [38. § (3) bek.]. – A későbbiekben mi is az ennek megfelelő terminológiát használjuk.

napján külföldön tartózkodik” részét, mire az Országgyűlés akként döntött, hogy a törvény alkotmányellenességét az Alkotmánynak a törvényhez igazításával szünteti meg³...

Az „*alkotmányos akadály*” ezzel elhárult ugyan, probléma azonban még mindig maradt.

A választási eljárásról szóló, 1997. október 14-én elfogadott, 1997. november 6-án kihirdetett és ugyanezen a napon hatályba is lépett *1997. évi C. törvény* (a továbbiakban: Ve/1) hazánknak az Európai Unióhoz történő csatlakozásakor hatályos szabályai ugyanis csak az *európai parlamenti képviselők választása* tekintetében állapítanak meg eljárási szabályokat, arról nem rendelkeztek, hogy a *szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok* milyen eljárási rendben vehetnek részt az országgyűlési képviselők választásában és az országos népszavazásban.

Emiatt beadvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, amelyben az indítványozó a népszavazást elrendelő 46/2004. (V. 18.) OGY határozat⁴ ellen benyújtott jogorvoslati kérelmében kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítson meg *mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet* is azért, mert az Országgyűlés nem alkotta meg azokat a szabályokat, amelyek biztosítják a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok számára aktív választójoguk gyakorlásának feltételeit, rámutatván arra, hogy a választójog gyakorlásához a választójog anyagi jogi szabályainak meghatározásán túl kifejezett eljárási szabályok is szükségesek, mert ezek nélkül a választópolgár ténylegesen nem tudja leadni a szavazatát.

A 32/2004. (IX. 14.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kimondta: a külföldön történő szavazás szabályainak hiánya az Alkotmány 70. § (1) bekezdése alapján választójogosultsággal rendelkező állampolgárokat kizár alapvető jogaik gyakorlásának lehetőségéből. Ezért megállapítható, hogy az Alkotmány 70. § (1) bekezdését sértő *alkotmányellenes helyzet keletkezett* annak következtében, hogy a jogalkotó nem teremtette meg az összhangot az Alkotmány 70. § (1) bekezdésének új rendelkezése és a Ve. között, *nem alkotta meg* azokat az eljárási szabályokat, amelyek a választás napján külföldön tartózkodó, az Alkotmány alapján választójogosultsággal rendelkező állampolgárok számára az országgyűlési képviselők választásán aktív választójoguk gyakorlásának, illetőleg az országos népszavazáson való részvételük módját és garanciáit szabályozzák.

Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása mellett az Abtv. 49. §-ában foglaltaknak megfelelően *felhívta az Országgyűlést jogalkotási feladatának teljesítésére*.

A beadványozó egyidejűleg a *Ve/1 egy másik részét (99/N-99/O. §-ai) is megtámadta* az Alkotmánybíróság előtt. Ebben arról van szó, hogy az *európai parlamenti képviselők választásán* a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok a Magyar Köztársaság külképviseletein adják le szavazatukat, amennyiben felvételüket kérik a külképviselet külképviseleti névjegyzékébe.

Az indítványozó szerint abban az esetben, *ha csak egy választópolgár kéri* a felvételét a külképviselet névjegyzékébe – figyelembe véve a szavazatszámoló bizottság tagjait is – legfeljebb öt választópolgár fog szavazni a külképviseleten, azaz húsz százalé-

³ Tartozunk az igazságnak azzal, hogy hozzátesszük: a körülmények miatt a jogalkotónak ekkor aligha volt más lehetősége...

⁴ „Az Országgyűlés az »Egyetért-e Ön azzal, hogy az egészségügyi közszolgáltató intézmények, kórházak maradjanak állami, önkormányzati tulajdonban, ezért az Országgyűlés semmisítse meg az ezzel ellentétes törvényt?« kérdésben az országos ügydöntő népszavazást elrendeli.”

kos valószínűséggel kiszámítható egy választópolgár szavazata, ez pedig sérti a *titkosság követelményét*. Az indítványozó – a 20/1990. (X. 4.) AB határozatra hivatkozással – fejti ki azt az álláspontját, hogy a *választójog titkossága nem abszolút követelmény*, a szükségesség/arányosság tesztje szerint korlátozható, azonban ez a teszt magában foglalja azt is, hogy a törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas, legenyhébb eszközt választani. A törvényhozónak ebben az esetben lehetősége lett volna az alkotmányos demokráciákban széles körben alkalmazott, a választás titkosságát kevésbé korlátozó eszközt választani a szavazás rendjének szabályozása során.

Az Alkotmánybíróság kimondta: a *szavazás titkosságának követelménye azt jelenti*, hogy az egyes választópolgárok által leadott szavazat tartalma semmilyen körülmények között nem kerülhet nyilvánosságra. Ez az alkotmányos alapelv azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy a szavazás rendjére és a szavazatok számlálására, összesítésére olyan szabályokat köteles alkotni, és a szavazáskor olyan feltételeket köteles biztosítani, amelyek garantálják, hogy a választópolgár által leadott szavazat tartalma mások számára ne legyen megismerhető, illetőleg megállapítható.

Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a külképviseleti szavazás hatályos szabályozása valóban magában rejtje az indítványozó által felvetett alkotmányossági problémát. A külképviseleti szavazás esetén a szavazásra – még akkor is, ha arra alapvetően a szavazás általános szabályai az irányadók – a hazai szavazás kialakult és szigorúan ellenőrzött rendjétől eltérő, rendkívüli körülmények között kerül sor. A külképviseleti szavazás során kisszámú – nem tekinthető kivételes helyzetnek az sem, hogy csak egyetlen – szavazó adja le a szavazatát. Ezért a külképviseleti szavazás esetén a szavazás titkosságának biztosítása fokozott garanciákat igényel. A szavazás titkossága követelményének biztosítására a 3/1990. (III. 4.) AB határozatában is felhívta az Alkotmánybíróság a jogalkotó figyelmét. A Ve.-nek a külképviseleti szavazásra vonatkozó szabályai nem biztosítják teljes körben a szavazás titkosságának garanciáit. Így nem biztosított a szavazás titkossága az indítványozó által felvetett esetben sem, amikor a külképviseleten csak egy választópolgár adja le szavazatát. Ebben az esetben a szavazás rendjére vonatkozó szabályok lehetőséget adnak arra, hogy a szavazatszedő bizottság a szavazatszámolás során rekonstruálja a választópolgár által leadott szavazat tartalmát. A választópolgár szavazatának tartalmára való következtetést lehetővé teszi a leadott szavazatok kis száma, a kisszámú szavazat miatt nyomon követhető a szavazatok leadásának sorrendje. [A Ve. 64. §-a alapján elsőként az urna lezárásakor és az ellenőrző lap elhelyezésekor jelen lévő választópolgár adja le a szavazatát, a 99/N. § (5) bekezdése alapján a szavazatszámoló bizottság tagja csak akkor lehet elsőként szavazó választópolgár, ha a szavazás lezárását megelőző óráig egyetlen választópolgár sem szavazott.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a választópolgár által leadott szavazat megismerhetősége az ilyen esetekben a szavazás titkosságának sérelmét eredményezi. Erre tekintettel megállapította, hogy az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében szabályozott választási alapelv érvényesülését sértő, alkotmányellenes helyzet keletkezett annak következtében, hogy a törvényhozó a külképviseleti szavazás szabályozása során nem alkotta meg a szavazás titkosságát biztosító garanciális rendelkezéseket. Egyúttal felhívta a jogalkotót arra, hogy jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget.

A lakóhelyen kívüli szavazás problémája csak viszonylag hosszabb idő után jutott végső nyugvópontra, amikor megteremtődtek a garanciái annak is, hogy a választópol-

gár ne szavazhasson jogtalanul többször is (semmilyen igazolás birtokában), és abban is biztos lehessen, hogy a titkosság elve sem sérül – mindez egyszerű szabályozási technikával elérhető lett.

A 2005. évi LXXXI. törvény (a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról) pontos, részletes szabályokkal *egészíti ki a Ve/1-et*, eleget téve az AB felhívásának is.⁵

A külföldön, azaz pontosabban: a külképviseleteken⁶ történő szavazás eljárási szabályai kiterjednek a külképviseleti megfigyelőkre (7/A. §); a külképviseleti névjegyzékre (20/A. §), valamint az ezzel kapcsolatos jogorvoslatra (20/E. §); a külképviseleteken történő szavazásra (71/A-B. §); valamint e szavazatok továbbítására (71/C. §); a külképviseleti szavazatok ellenőrzésére (73/A. §), valamint az ezzel kapcsolatos jogorvoslatra (77. §); a választójogosultság nyilvántartására (89. §) stb.

A lakóhelyen kívüli szavazással kapcsolatos kérdésekre a végleges választ a *Ve/2* adta meg.

Itt előre kell bocsátani, hogy a „szabályozás kulcsa” a *központi névjegyzék*, amely tartalmazza:

82. § (2) a) az e törvény hatálya alá tartozó bármely választáson választójogosult, magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár adatait,

b) választójoggal a nagykorúság hiánya miatt nem rendelkező, de a tizenhetedik életévét betöltött, magyarországi lakcímmel rendelkező polgárnak az adatait,

c) annak az e törvény hatálya alá tartozó bármely választáson választójogosult, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárnak az adatait, akit kérelmére a központi névjegyzékbe felvettek,

d) annak a választójoggal a nagykorúság hiánya miatt nem rendelkező, de a tizenhetedik életévét betöltött magyarországi lakcímmel nem rendelkező polgárnak az adatait, akit kérelmére a központi névjegyzékbe felvettek [a)–d) e fejezetben a továbbiakban együtt: választópolgár].

Emeljük ki, hogy a központi névjegyzék „alapkategóriája” pedig a *magyarországi lakcím!* E megjegyzés azért fontos, mert a témánkat érintő rendelkezések erre épülnek, sőt, ennek figyelmen kívül hagyása heves politikai vitákhoz is vezetett.

a) A *Ve/2* a belföldi szavazási eljárást akképp egyszerűsítette, hogy az „igazolás” helyébe az „*átjelentkezés*” kategóriáját léptette, meghatározva, hogy

250. § (1) Az *átjelentkezésre* irányuló kérelmet az a lakcíme szerinti szavazóköri névjegyzékben szereplő választópolgár nyújthatja be, aki a szavazás napján Magyarország területén, de a magyarországi lakcíme szerinti szavazókörtől eltérő szavazókör területén tartózkodik.

(3) Az *átjelentkezésre* irányuló kérelemnek a 92. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt adatokon túl tartalmaznia kell annak a településnek a megjelölését, ahol a választópolgár szavazni kíván.

⁵ A *Ve/1* módosításáról szóló 2005. évi LXXXI. törvényt a későbbiekben – az egyszerűség kedvéért – *Ve/2*-ként említjük.

⁶ A *Ve* 149. §-a (Értelmező rendelkezések) szerint „*r*) *külképviselet*: Magyarország nagykövetsége és főkonzulátusa”.

(4) A helyi választási iroda a kérelem alapján a választópolgárt törli a lakcíme szerinti szavazókör névjegyzékéből, egyidejűleg felveszi a (3) bekezdés szerint megjelölt település 78. § szerint kijelölt szavazókörének névjegyzékébe, egy szavazókörös településen a szavazókör névjegyzékébe.

Az egyszerűsítés jól láthatóan abban áll, hogy a helyi választási iroda nem ad ki semmiféle igazolást, hanem fölveszi abba a szavazóköri névjegyzékbe, ahol az illető voksolni kíván. – Ez egyidejűleg ki is zárja az igazolással korábban lehetővé tett bármiféle jogsértés (pl. többszöri szavazás) lehetőségét.⁷

b) A szavazás napján *külföldön tartózkodó* állampolgárok választójogának gyakorlásával kapcsolatban is végleges megoldásra törekedett a Ve/2. Erre két módot kínált: a levélben szavazást és a külképviseleten történő szavazást. Mindkét esetben fontos feltétel, hogy az illető szerepeljen az adott névjegyzékben.

ba) A *levélben szavazók* névjegyzékébe a Nemzeti Választási Iroda azt a *magyarországi lakcímmel nem rendelkező* választópolgárt veszi fel, aki a legkésőbb a szavazást megelőző tizenötödik napon benyújtott *kérelme alapján szerepel* a központi névjegyzékben. A Nemzeti Választási Iroda feltünteti a központi névjegyzéken a választópolgárnak a levélben szavazók névjegyzékébe vételét [266. § (2) bek.].

Ebbe a körbe tipikusan azok a Kárpát-medencei, „határon túli” magyar állampolgárok tartoznak, akiknek *nincs magyarországi lakóhelyük* (lakcímük), de állampolgárságuk révén megilleti őket a választójog. A kérelmező választójogosult úgy jut hozzá a szavazáshoz szükséges levélsomaghoz, hogy megjelöli azt a címet, ahova küldjék neki, illetve azt, hogy személyesen kívánja átvenni. – A szavazás technikai részletei pontosan meghatározottak, ezt a kérdést tehát elvileg aggálymentesnek tekinthetjük...

bb) A *külképviseleten szavazáshoz* is szükséges, hogy a választójogosultak szerepeljenek a külképviseleti névjegyzékben.

A Ve/2 ennek feltételeit akként határozza meg, hogy „259. § (1) A külképviseleti névjegyzékbe való felvételére irányuló kérelmet a szavazóköri névjegyzékben szereplő, a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgár nyújthat be”.

A *szavazóköri névjegyzékről* azt kell tudni, hogy „101. § A Nemzeti Választási Iroda a választás kitűzését követő naptól a szavazást követő tizenötödik napig a választáson szavazati joggal rendelkező választópolgárok központi névjegyzékben nyilvántartott adatait – a szavazókörök és választókerületek nyilvántartásával összekapcsolva – a 3. melléklet szerinti adattartalommal szavazóköri bontásban teszi hozzáférhetővé a helyi választási iroda számára (a továbbiakban: szavazóköri névjegyzék)”.

82. § (1) A központi névjegyzék a Nemzeti Választási Iroda által vezetett elektronikus nyilvántartás.

(2) A központi névjegyzék tartalmazza

a) az e törvény hatálya alá tartozó bármely választáson választójogosult, magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár adatait,

⁷ Emlékeztetünk, hogy az igazolás jogellenes felhasználása miatt az OVB is állásfoglalást adott ki, amelyben kimondta: „Az igazoláskérés célja nem lehet a választás eredményének a joggal való visszaélést megvalósító befolyásolása”. Lásd 5/2008. (II. 12.) OVB állásfoglalás az igazolással szavazásról.

b) választójoggal a nagykorúság hiánya miatt nem rendelkező, de a tizenhetedik életévét betöltött, magyarországi lakcímmel rendelkező polgárnak az adatait,

c) annak az e törvény hatálya alá tartozó bármely választáson választójogosult, magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárnak az adatait, akit kérelmére a központi névjegyzékbe felvettek,

d) annak a választójoggal a nagykorúság hiánya miatt nem rendelkező, de a tizenhetedik életévét betöltött magyarországi lakcímmel nem rendelkező polgárnak az adatait, akit kérelmére a központi névjegyzékbe felvettek [a)–d) e fejezetben a továbbiakban együtt: választópolgár].

A külképviseleten szavazáshoz (külképviseleti névjegyzékbe vételhez) is a magyarországi lakhely (lakcím) a meghatározó, most azonban ennek *megléte szükséges*. – A szavazás technikai részletei pontosan meghatározottak, ezt a kérdést is tehát elvileg agyálméntesnek tekinthetjük...

Ha tehát a választójogosultnak nincs magyarországi lakóhelye, akkor – kérelmére – fölveszik a központi névjegyzékbe és külföldön/külföldről levélben szavazhat, ha viszont *van magyarországi lakóhelye*, akkor – kérelmére – fölveszik a külképviseleti névjegyzékbe és a jogosult által meghatározott külképviseleten adhatja le szavazatát.

Mindezt azért részleteztük ennyire aprólékosan, mert a 2016. október 2-i magyarországi, ún. kvótanépszavazást⁸ megelőzően eléggé intenzív polémia alakult ki azzal kapcsolatban, hogy a jogi szabályozás *miért tesz különbséget* a külföldön szavazni akarók között, azaz egyik csoportjuk szavazhat levélben, a másik csoportjuk pedig nem, csak legfeljebb a külképviseleten.

Miért nem jogosult *levélben szavazni mindenki*, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik, ha úgy szeretne? – Miért nem szavazhatnak levélben pl. azok a külföldön dolgozó magyar „vendégmunkások”, akiknek Magyarországon van a lakóhelyük, de munkahelyük országában a külképviselet elérése aránytalan megterhelést jelentene számukra?

Van egy aligha vitatható *fix pont* ennek a rendszernek a logikájában: a választójogosultak lakóhely szerinti nyilvántartása, amelyen alapul a központi névjegyzék, és amely az alapot jelenti a joguk gyakorlásához. Ennél válik ketté az eljárás rendje.

Szavazhat-e a „*határon túli*” választójogosult, ha akar? – Igen, ha felvéteti magát a központi névjegyzékbe, s ekkor lehetősége lesz levélben szavazni.

Szavazhat-e a *külföldön dolgozó „vendégmunkás”* választójogosult, ha akar? – Igen, ha hazajön voksolni, de külföldön is, ha fölveteti magát a külképviseleti névjegyzékbe, és akkor szavazhat az általa megjelölt külképviseleten. – Jogilag/elvileg tehát minden rendben, *senki sem korlátozza ezek választójogának gyakorlását sem*.

Indokolatlan-e mindezek alapján az a kíváncsi, hogy ez utóbbiak is szavazhassanak levélben „külföldről”, mint az előbbi csoporthoz tartozók?

Úgy véljük, *jogilag mindenképpen indokolatlan*, hiszen nincsenek akadályozva a választójoguk gyakorlásában, másrészt az Országgyűlés az alkotmányos keretek között „tetszése szerint” állapítja meg a jogi szabályozás módját, beleértve a választási eljárást

⁸ „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasse nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”

elemeit is; ennek során az állampolgárok „kívánságait” is figyelembe veheti, de erre jogi kötelezettsége közvetlenül nincsen.

Itt azonban másról volt szó – ez a kérdés *morális és politikai felhangot* kapott...

Morálisan volt nehezen elfogadható az a válasz, hogy külföldön kell létesíteni (állandó) lakóhelyet, és akkor lehetséges mindenkinek a levélben szavazás, másrészt *politikailag* volt „ingerlő” az a vélemény, hogy a „vendégmunkások” szavazásának megnehezítése azért lehet érdeke az aktuális kormánynak, mert ezek szavazatainak többsége valószínű a politikája ellen szólnának, hiszen „nem teremtette meg a feltételeket ahhoz, hogy mindenki a szülőföldjén boldogulhasson”.

Nem lenne helyes, ha egy közjogi jellegű elemzést politikai-politológiai megjegyzésekkel terhelnénk, azt azonban mindenképpen indokolt figyelembe venni, hogy az aktuális kormányzat – természetesen beleértve a törvényalkotót is – nyilvánvalóan a saját érdekeinek megfelelő törvényt alkot, nem pedig olyat, amelyik az ellenzéknek teremt kedvező helyzetet...

Kétségtől morálisan igen rossz üzenete van annak, hogy a (levélben történő) szavazáshoz a választójogosultnak meg kell szüntetni a magyarországi lakóhelyét és külföldön kell (állandó) lakóhelyet létesítenie.

Az várható, hogy e „váltással” együtt járó lelki nyomás leküzdése, és az ügyintézési tennivalók elvégzése túlságosan nagy árat jelentenek „csupán” egyetlen szavazat leadási lehetőségéért, ezért lakóhelye megváltoztatásával nem jelentős számú magyar választójogosult fog élni, ám ha az ebben érintettek nem szavaznak, még mindig kisebb „kockázatot” jelent a kormányzat számára, mintha „teret enged” a „kiszámíthatatlan körülményeknek”. Ez ugyan erkölcsileg kifogásolható, de politikailag érthető-magyarázható, és semmiképpen sem alkotmányellenes, hiszen senkit sem foszt meg választójogának gyakorlásától, bár ehhez szigorú feltételeket szab...